

Desarrollo económico local/regional y fomento empresarial en América Latina

Francisco ALBURQUERQUE

Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas

RESUMEN: Este documento destaca las principales tendencias y líneas de acción en las iniciativas de fomento empresarial, desarrollo económico local y fortalecimiento municipal, que pueden deducirse de las experiencias internacionales y diferentes estudios de caso en América Latina. Se señala la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con microajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir, en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos, vinculando la oferta de capacitación de cada ámbito territorial de forma más eficiente al perfil específico de las actividades productivas de cada territorio. Al mismo tiempo, ello implica subrayar la importancia de la descentralización en América Latina no solamente para la mejora de la gestión de los mayores recursos transferidos a las entidades locales o el logro de la mejor eficiencia en la prestación de servicios públicos, sino para incorporar el rol de la promoción del desarrollo económico a nivel local y regional.

Descriptor: Desarrollo local, Desarrollo regional, Desarrollo industrial, Descentralización, América Latina, Política económica regional.

I. CAMBIO ESTRUCTURAL, REFORMAS ECONÓMICAS Y DESARROLLO LOCAL

Al igual que en el resto del mundo, en los diferentes países de América Latina y el Caribe se vienen mostrando las exigencias ineludibles del *cambio estructural* que implica la nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa la cual, como es bien conocido, afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, así como al funcionamiento eficiente de todo tipo de organizaciones, públicas o privadas.

En la base de esta reestructuración tecnoeconómica y organizativa hay que

destacar la introducción de innovaciones importantes, que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, que alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas y el declive de otros sectores maduros, desplegando movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, con efectos desiguales en cada territorio, lo cual obliga a un inteligente diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada ámbito territorial.

A estos cambios estructurales debidos a la fase de transición tecnológica actual hay que sumar los condicionantes de la creciente *globalización* de importantes

Recibido: 27.11.98.

e-mail: f.alburquerque@iec.csic.es.

sectores de la economía internacional, lo cual plantea superiores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva correspondientes a la fase de transición tecnológica ya señalados.

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Por lo general, estas políticas han debido dar prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los equilibrios básicos e intentando orientar, en mayor medida, las respectivas economías hacia los mercados internacionales.

La estabilización macroeconómica ha permitido de este modo la creación de un contexto favorable, al disipar incertidumbres vinculadas a la inflación, reduciendo al mismo tiempo la inestabilidad financiera y cambiaria. Estas circunstancias favorecen la aplicación de *políticas de nivel micro y mesoeconómico*, orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizativa del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes ámbitos subnacionales o locales de América Latina y El Caribe, el cual está compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas, que no pueden por sí

solamente acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción, viendo así dificultados sus procesos de innovación productiva y de gestión.

Como se aprecia en la figura 1, el conjunto de microempresas y pequeñas empresas en once países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) representa en promedio más del 96 por ciento del tejido formal de empresas existentes y más del 56 por ciento de la mano de obra empleada. Dentro de este conjunto de establecimientos formales las microempresas suponen en promedio el 77 por ciento del total y más del 27 por ciento del empleo, mientras que las pequeñas empresas representan aproximadamente el 20 por ciento de los establecimientos, dando empleo a casi el 30 por ciento de la población ocupada.

Esta presencia mayoritaria nos señala el esfuerzo ingente que se precisa abordar en términos de innovación productiva, a fin de lograr avanzar en la frontera tecnológica y de gestión de dicho tejido de empresas, una cuestión para la cual las políticas de carácter genérico dictadas desde el nivel central del Estado no son ni eficaces ni suficientes. En otras palabras, sin una política específica de atención a las circunstancias concretas territoriales de los diferentes *sistemas*

FIGURA 1. Importancia de la microempresa y pequeña empresa en América Latina

Países	Empresas según número de empleados	Número de empresas (En % del total)	Participación en el empleo (En % del total)
Argentina	De 0 a 50	96,5	47,0
Bolivia	De 1 a 49	99,5	80,5
Brasil	De 0 a 49	94,0	37,4
Colombia	De 0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	De 0 a 49	96,0	43,3
Chile	MIPYMES hasta 200	97,2	79,8
México	De 0 a 50	94,7	50,8
Nicaragua	De 1 a 30	99,6	73,9
Panamá	De 0 a 49	91,5	37,6
Perú	De 1 a 50	95,8	40,2
Uruguay	De 0 a 49	97,9	64,4
Promedio 11 países	Micro y pequeñas empresas (MIPES)	96,2	56,5

(a) Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

productivos locales no será posible atender adecuadamente a los requerimientos de modernización empresarial de los mismos.

La importancia de este tejido de microempresas y pequeñas empresas es fundamental desde el punto de vista del empleo e ingreso para amplias capas de la población, así como para una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico, dada la implantación difusa en el territorio de estas empresas. De ahí la necesidad de cambiar el enfoque actual predominante en América Latina, que considera este conjunto de empresas como marginales y "no viables", y objeto de fondos asistenciales, en lugar de contemplarlas como parte relevante de la estrategia económica nacional, introduciendo desde la instancia territorial un enfoque de desarrollo productivo y empresarial al tiempo que se fortalecen institucionalmente los poderes locales.

Asimismo, las empresas no actúan en el vacío, sino en conjuntos interrelacionados de eslabonamientos de unas con otras, como abastecedoras y clientes en las sucesivas fases de la transformación productiva. De poco nos sirve una relación de empresas según tamaño, ya que lo que necesitamos es conocer los eslabonamientos productivos específicos y los agrupamientos económicos territoriales en los que estas empresas se encuentran en la realidad. La falta de esta información económica territorial impide diseñar actuaciones eficaces para mejorar dichos eslabonamientos productivos y, por tanto, dificulta la modernización empresarial en esas redes territoriales de empresas.

Este hecho evidencia, además, la falta de criterios apropiados en la recogida de información sustantiva para el desarrollo económico, ya que la clásica diferenciación sectorial de actividades económicas (primario, secundario, terciario) apenas tiene utilidad a la hora de la intervención en una realidad económica y empresarial que entremezcla en la práctica eslabonamientos diferentes ("hacia atrás" y "hacia delante") procedentes de diversos sectores, haciendo que lo sustantivo sea un conjunto de elementos facilitados por el conocimiento y el eficiente funcionamiento en red.

Las actividades no son, pues, exclusivamente agrarias, industriales o de

servicios, sino un conjunto de elementos de transformación a lo largo de la "cadena de valor" que incorpora insumos procedentes de todos estos sectores. De este modo, la vieja clasificación sectorial pasa a ser poco a poco una pieza de museo, ya que lo sustantivo es si dichas actividades incorporan o no los componentes avanzados de información o conocimiento tecnológico y de gestión.

Como vemos, la microempresa y pequeña empresa no constituyen un segmento marginal o poco importante dentro del tejido empresarial en América Latina, sino que se trata de una parte sustantiva de la base económica en cada país y en cada territorio o región dentro de cada uno de los países, ante lo cual hay que dar respuestas apropiadas en el nivel microeconómico para responder con eficacia a las exigencias del cambio estructural.

La importancia de la pequeña y mediana empresa es también fundamental en los países desarrollados, según puede apreciarse en la figura 2, que recoge datos sobre las PYMES en Canadá, España, Italia y Japón (DOMÍNGUEZ, 1996). En estos países las PYMES tienen una destacada participación en el número total de empresas de cada país, así como en el conjunto de las ventas, empleo y exportaciones.

La política de apoyo a la innovación del segmento de microempresas y pequeñas empresas debe ser, por tanto, resaltada en América Latina y discutida como parte de la nueva agenda de funciones de los responsables locales (regionales y municipales). De otra forma se corre el riesgo de seguir avanzando en el proceso de ajuste macroeconómico sin acompañarlo de los necesarios ajustes flexibles en cada territorio según los requerimientos específicos de los distintos *sistemas productivos locales*.

Según datos del Observatorio Europeo para la Pequeña Empresa (UNIÓN EUROPEA, 1994), en 1993 existían en la Unión Europea 17 millones de PYMES, que proporcionaban 67 millones de puestos de trabajo, de los cuales cerca de 30 millones eran provistos por empresas de menos de 10 empleados. En opinión de BIANCHI (1996), las PYMES desempeñan, pues, un papel crucial no sólo

FIGURA 2. Importancia de las PYMES en países desarrollados

Países	Tamaño según número de empleados	Número de establecimientos (En % del total)	Ventas/PIB (En % del total)	Empleo (En % del total)	Exportaciones (En % del total)
CANADÁ (1990)	Manufactura < 100 empleados	99%	40% del PIB	52,3%	9,3%
	Servicios < 50 empleados			43%	
ESPAÑA (1989)	< 250 empleados	99,8%	64,2% de las Ventas	63,7%	41,0%
ITALIA (1991)	< 200 empleados	97,6%	31,5% del PIB < 100 empleados	54,7%	22,6% < 100 empleados
JAPÓN (1991)	Manufactura < 300 empleados	99,1%	De las Ventas: Manufactura: 51,7%	79,2%	
	Mayoristas < 100 empleados		Mayorista: 62,1%		
	Servicios Minoristas < 50 empleados		Minorista: 78%		

Fuente: DOMÍNGUEZ (1996), quien cita como fuentes: JAPAN SMALL BUSINESS CORPORATION, 1995; TACIS PROJECT, 1995; CANADA HOUSE OF COMMONS, 1994; LORENZO, M. J. & J. L. CALVO, 1994.

para promover el empleo, sino para garantizar el dinamismo de los mercados, el éxito de los acuerdos regionales de comercio y el reforzamiento de la estabilidad social de los países de la Unión Europea.

En efecto, una estrategia orientada al desarrollo de la *especialización y complementariedad* de las PYMES, dentro de acuerdos y aglomeraciones territoriales ("clusters"), puede resultar decisiva. Desde luego, como recuerda este autor, existe una rica y heterogénea literatura que muestra cómo el éxito de las pequeñas empresas en Europa se basa en las características de las aglomeraciones de una variedad de firmas individualmente especializadas pero que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que es el grupo de firmas o "cluster" el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva.

Pero la demanda subyacente de modernización de todos esos agentes empresariales no puede ser atendida adecuadamente a distancia y desde un planteamiento centralista. Esta es, desde luego, una de las principales lecciones de las "mejores prácticas" internacionales en desarrollo económico local y regional, ya que una aproximación territorial permite una identificación más precisa de la

demanda de servicios de desarrollo empresarial en cada uno de los *sistemas productivos locales*, tanto en lo relativo a la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión necesarias, como en lo que se refiere a la cualificación de los recursos humanos según las necesidades de dicha demanda empresarial local.

De este modo, el fortalecimiento institucional de los poderes locales y el aliento de la descentralización y la participación democrática de la ciudadanía se convierten también, en el enfoque del desarrollo local, en una herramienta fundamental para alentar la concertación estratégica de actores públicos y privados territoriales y abordar las nuevas tareas de la gestión local para el desarrollo.

Igualmente, las empresas dependen de la calidad de su entorno urbano, ambiental y territorial para poder avanzar en términos de productividad y competitividad, lo cual hace necesario reforzar las actuaciones en esos ámbitos, a fin de mejorar la calidad de las infraestructuras y servicios básicos, así como el sistema de comunicaciones para el movimiento de personas, información y mercancías, como componentes principales de las condiciones de vida satisfactorias en cada ciudad o ámbito local.

2. LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL EN LA ERA DE LA "GLOBALIZACIÓN"

En lo esencial, los nuevos óptimos de eficiencia productiva y gestión empresarial apuntan al adecuado diseño de las actuaciones públicas y privadas relacionadas con dos aspectos claves del desarrollo económico: a) La introducción de las innovaciones tecnológicas, gerenciales y sociales en los ámbitos de la producción y comercialización de mercancías; y b) la cualificación de los recursos humanos, de forma vinculada a los requerimientos planteados por este proceso de transformación socioeconómica estructural.

Esto exige respuestas sustantivas a nivel *microeconómico* ya que afecta esencialmente a las formas de producción y gestión de las empresas y de las organizaciones en general, privadas o públicas; así como a nivel *mesoeconómico* a fin de intermediar eficientemente para conseguir una adecuada vinculación de la oferta de capacitación a los requerimientos de la base productiva de cada territorio o ámbito local, y para lograr un contexto institucional favorable, la reducción de los costes de transacción y un entorno de servicios empresariales y urbanos de calidad.

Dentro del nivel *microeconómico* hemos de atender, entre otros aspectos decisivos, a la introducción de innovaciones productivas y de comercialización; la mejora de la capacidad de gestión empresarial y tecnológica; la eficiente organización en red con proveedores y clientes (esto es, la cooperación interempresarial); la calidad de las relaciones laborales a fin de garantizar el involucramiento de trabajadores/as; la adecuación de la oferta de capacitación de recursos humanos a los requerimientos de la base productiva y el tejido empresarial existentes; la vinculación de las empresas con las entidades oferentes de servicios de desarrollo empresarial, etc.

Como se aprecia, ninguno de estos aspectos decisivos son contemplados en la agenda habitual del *ajuste macroeconómico*, dirigido a asegurar las condiciones

generales del régimen de acumulación a través de los equilibrios macroeconómicos básicos. Hay que señalar que, pese a ser éstos fundamentales, no son suficientes para dar respuestas al cambio estructural. Son, pues, únicamente precondiciones para el desarrollo, pero no la agenda única del mismo.

El análisis de las "mejores prácticas" internacionales muestra que, desde mediados de los años ochenta, en los países desarrollados se ha ido produciendo un cambio significativo en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, constatándose progresivamente la superior eficacia de los planteamientos territoriales (locales o regionales) para afrontar estas exigencias del cambio tecnológico y la cualificación de los recursos humanos.

Aparentemente esta importancia de lo local pareciera contraponerse a la creciente globalización de actividades y sectores económicos en el sistema internacional. Pero lo cierto es que, pese a esa fuerte tendencia de globalización económica de determinadas ramas y sectores dinámicos en la economía internacional, la inmensa mayoría de la producción a nivel mundial sigue desenvolviéndose en ámbitos esencialmente locales, regionales o nacionales.

Según datos del *World Development Indicators 1998* del Banco Mundial, en 1996 el intercambio mundial de bienes y servicios, medido por la suma de exportaciones e importaciones de mercancías valorada en US dólares corrientes y dividido por el producto interior bruto en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) (1), es sólo el 29,1 por ciento de la producción mundial. En otras palabras, a pesar del importante crecimiento de los intercambios externos observado en estos últimos diez años (Figura 3), más del 70 por ciento de la producción mundial incluida en las Cuentas Nacionales en 1996 no se comercializa internacionalmente. Es decir, es de ámbito local, regional o nacional.

Hay que tener en cuenta, también, que esta cuantificación de la producción

(1) La Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) se define como el número de monedas de un país necesario para comprar en el

mercado nacional la misma cantidad de bienes y servicios que se podrían obtener con un dólar de Estados Unidos.

FIGURA 3. Intercambio de bienes y servicios en porcentaje del PIB (Medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo)

Países	1986	1996
Total Mundo	20,7	29,1
Estados Unidos	14,0	19,4
Japón	21,5	26,1
Alemania	...	55,1
Francia	33,7	45,4
Reino Unido	33,3	46,3
Italia	28,0	39,6
España	18,4	36,8
Grecia	21,2	27,9

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

FIGURA 4. Intercambio de bienes y servicios en porcentaje del PIB (Medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo)

Países	1986	1996
Argentina	5,9	14,0
Bolivia	11,7	12,0
Brasil	5,8	10,2
Chile	11,6	18,9
Colombia	7,1	9,5
Costa Rica	20,2	34,4
República Dominicana	12,3	28,3
Ecuador	11,8	16,3
El Salvador	20,7	22,5
Guatemala	9,7	12,2
Haití	6,9	12,6
Honduras	21,7	42,5
México	6,8	26,1
Nicaragua	15,5	19,4
Paraguay	8,2	29,3
Perú	6,6	13,0
Uruguay	14,7	22,8
Venezuela	15,3	19,0
Promedio 18 países	11,8	20,1

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

mundial no incluye las actividades de autoconsumo, trueque o de carácter informal, las cuales tienen una presencia importante, sobre todo, en el mundo en desarrollo. Si establecemos el supuesto de que estas actividades productivas equivalen aproximadamente a un 25 ó 30 por ciento de la producción medida en términos monetarios por las Cuentas Nacionales (lo cual constituye una estimación bastante modesta), podemos afirmar que más del 75 por ciento de la producción mundial sigue siendo en 1996 de ámbito local, regional o nacional.

Incluso una buena parte de las exportaciones de los países se dirige a los países vecinos y no al mundo entero, tal como sugiere una visión apresurada sobre la "globalización". Hay pues, mucho de exageración en la expresión "estamos en un mercado global", ya que la verdad es que dicho mercado sigue siendo un conjunto bastante heterogéneo y los problemas de los diferentes *sistemas productivos locales* siguen teniendo una importancia decisiva.

En el caso de América Latina, tal como se aprecia en la figura 4, para un promedio de 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la suma de las exportaciones e importaciones representa en promedio tan sólo el 20 por ciento del producto interior bruto. Es decir, tomando solamente la producción medida en términos monetarios, el 80 por ciento de la producción latinoamericana es de ámbito local, regional o nacional.

Si incorporamos una estimación de las actividades productivas no recogidas en las Cuentas Nacionales (autoconsumo, trueque, informales, etc.) suponiendo que las mismas equivalen en promedio en América Latina al 40 o 50 por ciento de la producción formal, podemos inferir que en realidad más del 86 por ciento de dicha producción no se comercializa internacionalmente, siendo esencialmente un fenómeno local, regional o nacional.

Las cifras de la inversión extranjera directa bruta, esto es, la suma de los flujos de entradas y salidas de inversiones

FIGURA 5. Inversión extranjera directa bruta en porcentaje del PIB (Medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo)

Países	1986	1996
Total Mundo	1,1	2,2
Estados Unidos	1,4	2,6
Japón	0,9	0,9
Alemania	...	2,0
Francia	1,1	3,7
Reino Unido	3,6	6,6
Italia	0,4	0,8
España	1,1	1,9
Grecia	0,6	0,8

Fuente: *World Development Indicators 1998*, The World Bank, Washington D.C., USA.

FIGURA 6. Inversión extranjera directa bruta en porcentaje del PIB (Medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo)

Países	1986	1996
Argentina	0,3	1,3
Bolivia	0,1	1,8
Brasil	0,1	0,7
Chile	0,5	3,0
Colombia	0,6	1,3
Costa Rica	0,6	1,8
República Dominicana	0,3	1,2
Ecuador	0,2	0,7
El Salvador	0,3	0,2
Guatemala	0,3	0,2
Haiti	0,1	0,0
Honduras	0,4	0,4
México	0,6	1,0
Nicaragua	0,0	0,9
Paraguay	0,0	1,1
Perú	0,1	3,3
Uruguay	0,3	0,7
Venezuela	0,4	1,1
Promedio 18 países	0,28	1,15

Fuente: *World Development Indicators 1998*, The World Bank, Washington D.C., USA.

extranjeras directas recogidas en la balanza de pagos (lo que incluye capital social, reinversión de beneficios, otros tipos de capital a largo plazo y capital a corto plazo) son también otro de los aspectos de la "globalización". En este caso los datos nos muestran que, en promedio, dichas inversiones extranjeras directas brutas representan únicamente el 2,2 por ciento del PIB mundial (Figura 5).

Para los 18 países de América Latina antes citados, dichas inversiones equivalen únicamente al 1,1 por ciento del producto interior bruto total de la región (Figura 6). También aquí podemos apreciar hasta qué punto las decisiones de producción corresponden esencialmente a decisores nacionales, regionales o locales.

No debe confundirse, por tanto, la tendencia creciente de la globalización de determinados sectores dinámicos de la economía mundial y la apertura de mercados con la suposición de que "sólo existe un mercado global" o que las inversiones extranjeras son las más importantes, lo cual es claramente una exageración que no ayuda nada a la hora de diseñar las estrategias de innovación productiva en las diferentes situaciones concretas, en cada territorio.

3. EL AVANCE DE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

De otro lado, los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales, tanto por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados, pudiendo así ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales; como por su mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes (BORJA & CASTELLS, 1997).

De ahí que el *fortalecimiento institucional a nivel local* o regional puede facilitar la construcción de redes de colaboración con los distintos actores sociales, y de cooperación entre los

diferentes niveles de la administración pública, tratando de difundir la información y reaccionando frente a la burocracia o la corrupción. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización económica, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a nivel local busca aunar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la integración social y cultural, y la eficiencia en la innovación productiva y el desarrollo empresarial.

El avance de los procesos de *democratización* ha permitido también en América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, tras décadas de autoridades locales designadas desde los gobiernos centrales. De este modo, ciudades y localidades en los países de la región, ejercen ahora su derecho a elegir a sus propios representantes locales y a pedirles cuenta de sus actuaciones. Este cambio, que implica convertir a las alcaldías en nuevos centros de poder y decisión, es parte de un proceso sin precedentes de descentralización de autoridad que acompaña las reformas políticas y económicas que la mayoría de los gobiernos de América Latina han adoptado en esta última década.

Como resultado de ello, en el nivel local se ha comenzado a reafirmar el derecho de la ciudadanía para decidir la forma en que deben ser usados los recursos públicos para atender a los problemas locales y regionales y, bajo esta presión de los electores, los gobiernos centrales han comenzado a mostrar una creciente disposición a descentralizar mecanismos impositivos y tarifarios, lo cual ha colocado recursos monetarios sin precedentes en manos de gobiernos municipales y locales, involucrándolos en nuevas funciones y responsabilidades para la prestación de servicios sociales básicos y para desplegar una amplia gama de proyectos locales de desarrollo (HAUSMANN, 1997).

Pero el avance de los procesos de *descentralización* en América Latina y El Caribe no puede reducirse al ámbito de la descentralización fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo grados mayores de autonomía

política asumiendo, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico. De ahí que la atención a los procesos de descentralización no deba limitarse únicamente a lograr la mejora de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados por éste de forma más eficiente, sino que debe incluir igualmente las nuevas y decisivas funciones de *fomento del desarrollo productivo y tejido empresarial* en cada ámbito local.

4. PRINCIPALES ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL A NIVEL INTERNACIONAL

En los países desarrollados han ido surgiendo, a lo largo de estas dos últimas décadas, un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos, mediante el estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar los necesarios microajustes en la actividad productiva local; la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados; la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados; la valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio; y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo.

El núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con otro tipo de *microajustes flexibles* desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos,

según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, y no solamente las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la *descentralización* constituye una herramienta indispensable en estos procesos, al facilitar el traspaso de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales.

Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovativa a nivel local; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas; y, en suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica público-privada del conjunto de la sociedad local.

De forma simplificada, se puede decir que el problema al que se enfrentan las ciudades y localidades consiste en reestructurar su sistema productivo y mejorar su entorno urbano, de manera que sus explotaciones agrarias y sus empresas industriales y de servicios mejoren la productividad y aumenten su competitividad en los mercados locales y externos.

Las experiencias de desarrollo local muestran, pues, que el camino adecuado a seguir exige la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial y urbano, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de productividad, competitividad y generación de empleo a nivel territorial.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige también una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos aporten las soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes

actores y organismos, tanto públicos como privados. De ahí que el *fortalecimiento* de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las *administraciones territoriales* en general, sea tan importante. Se hace necesario, también, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como marginales o asistenciales, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde una lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas, a fin de complementar la eficacia y eficiencia de las mismas.

Como es conocido, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales, para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a incrementar la productividad y competitividad empresarial, mediante la mejora del funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) y del entorno urbano, así como la eficacia y eficiencia del sector público, a través de la reforma del Estado.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente, a fin de identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial existente en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas, que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente, a fin de asegurar condiciones de competitividad frente a la gran empresa, y para buscar también la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

Este nuevo enfoque, por lo tanto, entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede surgir también de forma difusa en el territorio si se utiliza eficientemente el potencial existente en el mismo. La nueva

estrategia de desarrollo regional se basa, pues, en una aproximación territorial al desarrollo, en la que la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del medio local, y los recursos locales, condicionan el proceso de crecimiento económico. Por ello, para desarrollar una localidad hay que recurrir, además de a los factores externos, a los factores endógenos de ese territorio.

El objetivo de la nueva estrategia de desarrollo empresarial es el de fomentar la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad de los recursos humanos y la flexibilidad del sistema productivo, buscando dar una respuesta eficaz a los desafíos actuales. De este modo, para conseguir el desarrollo local la cuestión no reside, únicamente, en lograr grandes proyectos industriales, sino que se trata de impulsar también aquellas iniciativas que utilizan el potencial de desarrollo endógeno y promueven los ajustes flexibles en los *sistemas productivos locales*.

Por último, la definición, el diseño y la promoción de la estrategia y acciones de política de desarrollo regional y local ha recibido un fuerte apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE y la Comisión Europea, cuyas propuestas han ejercido un influjo importante en el cambio de las políticas de empleo, de la política territorial y de las políticas de fomento empresarial de las economías avanzadas. En el caso de América Latina, sin embargo, no existe ninguna organización multilateral que haga un papel similar, ni tampoco las entidades financieras de desarrollo en la región contemplan la financiación de este tipo de proyectos o iniciativas locales. Pareciera que la globalización de las políticas no llega tampoco a ese punto.

Las evaluaciones existentes de las iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE, muestran con claridad que los territorios con mejores indicadores en términos de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial mediante el fomento

de capacidades de desarrollo, tales como la calidad de los recursos humanos, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento, etc., las cuales son, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las administraciones locales o ciudades, en colaboración con el sector privado. Así pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima emprendedor, entornos innovadores y capacidades de gestión) parecen mucho más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

5. INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, de forma dispersa, vienen surgiendo en diversos territorios subnacionales de América Latina diferentes iniciativas locales que buscan, en la práctica, un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos, a través de la mejor articulación en red de los diferentes actores locales, bien sea para incorporar mayor eficiencia en la actividad productiva y la gestión empresarial, o para enfrentar las dificultades de las diferentes comunidades locales ante la difícil situación actual.

A pesar del interés e importancia de estas incipientes iniciativas de desarrollo económico local en América Latina, generalmente suelen quedarse hasta ahora en un nivel experimental o como casos aislados, modificando bastante poco los modos tradicionales de intervención económica global. De todas formas, no alcanzan a constituir aún el conjunto de entornos innovadores territoriales tal como se advierte en las "mejores prácticas" en los países desarrollados, pero sí que apuntan claramente a la necesidad de una política combinada de *fortalecimiento de las Administraciones Locales* y el *fomento del desarrollo empresarial* como ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo local.

Como puede apreciarse, todo ello conlleva un replanteamiento de los papeles y funciones de las administraciones públicas,

a fin de lograr el máximo de eficiencia en las mismas, desde sus distintos niveles territoriales.

Sin embargo, hasta ahora, en América Latina y el Caribe, los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales de la región no han promovido ni financiado suficientemente las iniciativas de desarrollo económico local. La prioridad obligada al logro de los equilibrios macroeconómicos, el tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos y la lejanía de las diferentes situaciones locales, no ha ayudado demasiado en la atención requerida por los diferentes ámbitos locales.

Todo ello se ha concretado en una concepción esencialmente exógena y centralista del desarrollo territorial, infravalorando los recursos humanos, las pequeñas empresas locales y el potencial endógeno. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto plazo por los gobiernos tampoco ayuda demasiado en este sentido, ya que las políticas locales de desarrollo requieren períodos amplios para mostrar la maduración de sus inversiones.

Sin embargo, la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio está facilitando el progresivo reconocimiento de la importancia de las micro y pequeñas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se ha comenzado a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual ha contribuido también el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

Así pues, aunque lentamente, va cobrando mayor relevancia el *carácter intersectorial y territorializado* de los procesos económicos, sociales y laborales, y la necesidad de diseñar programas descentralizados de apoyo a la formación, innovación y creación de empresas. Igualmente, todo ello conlleva una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando espacios de concertación público-privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

6. CONCLUSIONES

Como es bien conocido, los procesos de *descentralización* pueden permitir una mejor adecuación entre los servicios públicos y las preferencias de la población, facilitar la mayor participación ciudadana, y aumentar el grado de "accountability" o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes.

Para ello es necesario que las administraciones locales tengan suficiente capacidad institucional para gestionar adecuadamente las nuevas responsabilidades asignadas; que exista una efectiva democracia local, con suficiente participación política, a fin de evitar los riesgos de clientelismo u otras formas de corrupción; que las relaciones entre las diferentes administraciones territoriales, incluidos el sistema de transferencias desde el nivel central y las normas sobre la obtención de préstamos, estén sujetas a restricciones presupuestarias estrictas; y que se controle, en lo posible, la correspondencia entre la responsabilidad de gasto y la capacidad de generar ingresos a nivel local, a fin de evitar el desbalance vertical fiscal.

Además de atender a estas condiciones, a fin de que la *descentralización* pueda ofrecer sus ventajas en América Latina y El Caribe, hay que tener en cuenta —tal como muestran las mejores prácticas a nivel internacional— que la descentralización no se limita al ámbito fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo mayores grados de autonomía política asumiendo, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico.

De ahí que la atención a los procesos de descentralización no debiera limitarse únicamente a lograr la mejora de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados por éste de forma más eficiente, sino que debe incluir igualmente las nuevas y decisivas funciones de fomento del desarrollo productivo y tejido empresarial en cada ámbito local.

De otro lado, para asegurar la innovación productiva y de gestión del tejido empresarial existente en América Latina y el Caribe, compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas, se hace necesario acompañar las reformas macroeconómicas con esfuerzos, esencialmente de ámbito territorial y microeconómico, para lo cual es preciso el *fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales*, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil.

Esto supone el diseño de políticas de nivel microeconómico, así como adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de *entornos innovadores en cada territorio*, capaces de encarar los retos del cambio estructural y la globalización de forma eficiente.

Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también compiten el agrupamiento de empresas (o "cluster" de eslabonamientos productivos) del que forman parte, así como el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se encuentran. La existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, la adecuada gestión municipal y la eficiente prestación de servicios mediante concesiones o acuerdos con el sector privado, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas y pequeñas empresas, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan acceder a la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc., son todos ellos aspectos de un *mercado de factores estratégicos* que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo de colaboración público-privada para lograr disponer de entornos

innovadores de calidad en los diferentes ámbitos territoriales significativos.

Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las *microempresas y pequeñas empresas*, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren los procesos de innovación productiva y empresarial. Este tipo de empresas de pequeña dimensión deben poder encontrar en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma, las empresas de pequeña dimensión podrán desplegar *redes locales* eficientes con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores ("partenariado") en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como agente suministrador de externalidades positivas para la productividad y la competitividad empresarial.

Como puede verse, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional (los cuales poseen también su impacto y oportunidades a nivel territorial), provocan un conjunto de situaciones a nivel local bien complejo y diferenciado. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes, en términos de políticas de desarrollo, ante tan diversas situaciones económicas desde una aproximación genérica, centralista y sectorial. En su lugar, se requiere un diseño de políticas en el que las Administraciones Locales intervengan como actores decisivos en un ejercicio de concertación público-privada para hacer frente a las diferentes situaciones.

Los gobiernos locales tienen, por tanto, una responsabilidad importante en la producción y gestión del hábitat y equipamientos colectivos, que constituyen

un "capital social" fundamental como base de la productividad y competitividad de las empresas locales. Pero ello requiere, como se señala, un tipo inteligente de actuaciones que acompañe las reformas estructurales emprendidas con otras de nivel territorial, que aseguren la innovación tecnológica y de gestión de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de generar un empleo de mayor calidad y nuevas fuentes de riqueza para la población.

Ello puede verse facilitado por la actuación de los gobiernos locales, los cuales

deben ampliar su campo de interés convirtiéndose en animadores y catalizadores estratégicos de iniciativas concertadas con el sector privado, a fin de crear una institucionalidad innovadora territorial estimuladora del desarrollo empresarial, la modernización municipal y la generación de empleo. La financiación de estas iniciativas de desarrollo local y la promoción de observatorios sobre las mismas en América Latina constituyen tareas que los organismos multilaterales podrían promover.

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F. (1997): *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, Cuadernos del ILPES 43. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (1997): "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, Núm. 63, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
- BANCO MUNDIAL (1998): *World Development Indicators*, Washington D.C.
- BATLEY, R. & K. DAVEY & D. EDELMAN & A. NICKSON & P. NIENTIED & B. RICHARDS (1997): *La ciudad latinoamericana y del Caribe: nuevas direcciones en política y gestión urbana*, Simposio de Ciudades, BID, Barcelona, 13-15 marzo.
- BECATTINI, G. & E. RULLANI (1996): "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información Comercial Española*, Número 754, Madrid, junio.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (comps.) (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Ed. Alfons el Magnànim, Valencia.
- BIANCHI, P. (1996): "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea", *CEPAL, Documento de Trabajo 72*, Buenos Aires.
- BID (1996): *Experiencias de apoyo a la microempresa*, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresa. Washington D.C.
- (1997): *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, UNCHS/Taurus, Madrid.
- CASALET, M. (1997): "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial", *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 1, México, enero: 8-15.
- COSTA CAMPI, T. (1996): *Alternativas locales de promoción del desarrollo económico*, IV Conferencia CIDEU: La participación de los gobiernos (centrales, regionales y locales) y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades. Salvador de Bahía, Brasil, 28 y 29 de marzo.
- DEL CASTILLO, J. (dir.) (1989): "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", *Informes OCDE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- (1994): *Manual de Desarrollo Local*, Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria.
- DOMÍNGUEZ, R. (1996): *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón. Temas para el debate en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros, Washington.
- ESPINA, A. (1994): "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", *Economía y Sociedad*, Núm. 11, Madrid, diciembre.

- ESSER, K. & W. HILLEBRAND & D. MESSNER & J. MEYER-STAMER (1996): "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, agosto.
- GAROFOLI, G. (1986): "Modelos locales de desarrollo", *Revista Estudios Territoriales*, 22, Madrid.
- (1995): "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en VÁZQUEZ BARQUERO & GAROFOLI (eds.). Madrid.
- GREFFE, X. (1990): *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.
- HAUSMANN, R. (1997): "La gestión municipal", en *El BID*, Volumen 24, Número 9-10, Washington, septiembre-octubre: 6-7.
- IMPI (1995): "Impulso al fortalecimiento de las PYMES desde los Ayuntamientos españoles", *Estudios e Informes sobre la PYME*, Instituto de la Mediana y Pequeña Industria, Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- IULA/CELCADEL (1993): *El Municipio: promotor del desarrollo económico local*, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Proyecto SACDEL/Federación de Municipios de Canadá, Quito.
- (1993): *Desarrollo Local*, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, 13, Quito.
- LLISTERRI, J. J. & F. GATTO (1997): *Guía metodológica para la preparación de Estrategias de Desarrollo Empresarial y de la Pequeña y Mediana Empresa*, BID, Washington D.C.
- MESSNER, D. (1996): "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, FLACSO, Año 2, 3.
- MIKKELSEN, L. & L. GOLDMARK & M. HAGEN-WOOD (1997): *Apoyo del BID al Sector Artesanal 1965-2001*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. BID, Washington.
- OCDE (1993): *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*, OCDE, París.
- (1996): *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local productive Systems*, LEED, París.
- PÉREZ, C. (1992): "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, 233, enero-marzo: 23-64.
- PIKE, F. & G. BECATINI & W. SENGENBERGER (comps.) (1992): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid.
- PIORE, M. & CH. SABEL (1990): *La segunda ruptura industrial*, Alianza, Madrid.
- PORTER, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona.
- RICO, A. (1988): "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", *Papeles de Economía Española*, Núm. 35, Madrid.
- RICO, A. & J. MAFE & F. MAS (1988): "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana", *Economía y Sociedad*, Revista de la Comunidad de Madrid, diciembre.
- SENGENBERGER, W. (1993): "El desarrollo local y la competencia económica internacional", *Revista Internacional del Trabajo*, 112.
- STÖHR, W. B. (1997): "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación a las tecnopolis". *Estudios Territoriales*. 23, Madrid: 29-43.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*, Ed. Pirámide, Madrid.
- (1995): "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en VÁZQUEZ BARQUERO & GAROFOLI.
- & G. GAROFOLI (eds.) (1995): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, España.